

Четвертая секция

Постсоветское пространство: экономические основы и механизмы формирования

Вопросы для обсуждения:

1. Структурные преобразования: общие точки роста и модернизации; возникновение депрессивных регионов, зон, городов.
2. Финансово-бюджетная система России и развитие территорий и регионов различных уровней (федерального, регионального — субъектов Федерации, муниципального).
3. Товарный и финансовый рынки (локальные, региональные, межстрановые), их инфраструктура и создание единого экономического пространства.
4. Механизмы становления предпринимательской среды: приватизация, инвестиционный климат на территориях и в регионах, региональные и муниципальные займы, малый бизнес, активизация хозяйственного потенциала населения.

Ведущий секции — заведующий отделом Института экономики РАН,

доктор экономических наук Л.В.Никифоров. В подготовку работы секции большой вклад внесла заведующая сектором Института экономики РАН, доктор экономических наук Т.Е.Кузнецова.

О.С.ПЧЕЛИНЦЕВ,

кандидат экономических наук.

Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН

Проблемы экономического и социального обоснования региональных программ¹

За последние три года мне пришлось участвовать в качестве эксперта и члена авторского коллектива в работе над региональными и федеральными программами. Думаю, это дает мне право поставить в своем выступлении проблему *обоснованности* этих программ с экономической и социальной Точек зрения.

Конечно, данную задачу можно понимать и очень широко, и очень узко. В широком смысле, речь идет о месте сегодняшних программ в системе управления народным хозяйством, о том, насколько они воздействуют на реальные процессы распределения ресурсов. В узком смысле, это классические вопросы *методики*

¹ Исследование осуществлено при финансовой поддержке РФФИ (Проект № 96-06-80 167а).

программного планирования — надежности его научно-аналитической базы, оценки ресурсной и институциональной обеспеченности предлагаемых мероприятий.

Первая постановка выводит нас на вопрос об экономической роли государства: ведь программирование — один из главных инструментов реализации этой роли. Здесь есть и обратная связь: разработка федеральных и региональных программ может рассматриваться как одна из форм социального заказа на более активную роль государства в экономике.

Разумеется, можно смотреть на эту деятельность как на своего рода камуфляж, способ успокоить общественность, а заодно занять ученых и специалистов, которые, со времен застоя, только и делали, что разрабатывали всевозможные программы. Цену этим документам хорошо знали еще тогда: помню, как на одной конференции докладчик огорошил присутствующих, сообщив, что 40% разработанных программ так и не были, доведены до исполнителей. Сегодня дело обстоит несколько иначе: похоже, что именно форму программ избрала для выражения своих растущих притязаний значительная часть региональных элит. А это дело серьезное, потому что за последние годы реальная ответственность за состояние производства и уровень жизни населения очень сильно сдвинулась с федерального уровня на региональный и местный. Увы, этого нельзя сказать о распределении ресурсов, которые, под влиянием непродуманной приватизации двинулись совсем в другом направлении. В результате региональные программы попросту "не вписываются" в сложившуюся у нас экономическую модель. Именно эта коллизия между направлениями движения ответственности и собственности и образует главную трудность в деле обоснования региональных программ. Снять ее можно только принципиально изменив саму модель экономического развития. Главными ориентирами в ней должны стать не характеристики текущего состояния экономики, такие как темп инфляции, бюджетный дефицит и обменный курс рубля на доллар, а измерители *ресурсного потенциала* экономической системы. Сейчас он явно разрушается, что создает, помимо прочего, большие методические проблемы. Ведь традиционно разработка региональных программ исходила из того, что ресурсы заданы, известны. А сейчас они сжимаются, как шагреновая кожа, и в этом, собственно, заключается суть кризиса.

В этих условиях одной из главных задач реформы становится систематическое отслеживание и контроль динамики демографического, производственного, научно-технического, социально-культурного и экологического потенциала России и регионов. Именно они определяют динамические свойства экономики — скорость и направление ее развития.

Разумеется, реализация новой модели невозможна без пересмотра экономической роли государства. Здесь надо исходить не из идеологии, а из требований практики, считать задачей государства все то, чего не может (или не хочет) на данном этапе сделать рынок. Для этого, однако, необходимы бюджетно-налоговая реформа и региональное управление госсобственностью.

Переходя к основному предмету доклада, отмечу, что в настоящее время практически отсутствует особая методология разработки региональных программ. В этих условиях часть регионов пытается ориентироваться на федеральные программы (например, на программу Правительства РФ "Реформы и развитие экономики России в 1995—1997 гг.") и на нормативные документы, регулирующие их разработку, такие как постановление Правительства РФ № 638 от 1993 г. и недавно подписанный Закон "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации". Однако эти документы не охватывают таких важнейших вопросов, как оценка эффективности региональных программ и механизм их реализации в условиях рынка. Обоснование ведется по существу только со стороны потребностей и необходимых объемов финансирования.

Чрезмерное число одновременно разрабатываемых федеральных программ привело к явному перевесу в них "бумажного" элемента над реально-политическим. Их авторы, апеллируя к власти, вынуждены уклоняться от анализа выполнения уже действующих программ, потому что на практике это свелось бы к констатации их невыполнения с неприятными "оргвыводами".

Особенно слабо экономическое обоснование программ, неясны источники их финансирования. Нельзя, в частности, признать удачным нынешнее отделение текущего финансирования федеральных программ (осуществляемого Минфином) от распределения инвестиций, возложенного на Министерство экономики.

В этих условиях особенно необходима новая методология разработки *региональных программ*, как документа, призванного решать свои, отличные от федерального уровня задачи. Главные из них определены акад. А.Г.Гранбергом. Это долгосрочность, приоритетность социальных и экологических целей, замена администрирования равноправным сотрудничеством всех участников внутри- и межрегионального взаимодействия. Реализация этих задач требует работы в трех направлениях.

1. Прогноз экономической активности *частного сектора*. Региональные программы — это, прежде всего, способ организации деятельности регионального звена государственного управления в условиях рыночной экономики. Поэтому начинать их разработку

надо с опроса приватизированных предприятий о планах их деятельности — с выходом на ожидаемые доходы и динамику налоговой базы. Инвестиционные намерения частного сектора должны при этом подтверждаться на стадии утверждения Программы соответствующими документами, по крайней мере, для первоочередных мероприятий.

Выяснив таким способом потенциал частного сектора, можно уже с гораздо большей уверенностью утверждать: вот вопросы, которые решит рынок, а вот другие вопросы — тоже очень важные, но частный сектор ими заниматься не будет, а значит, над решением их должны поработать областная и местные администрации. (Из этого, в частности, следует, что программы в условиях рынка не должны быть, как прежде, всеохватывающими: *всеохватывающим должен быть только прогноз развития рыночной ситуации*).

2. Изучение зарубежного опыта. На Западе методологической основой региональных программ являются практически неиспользуемые у нас разделы теоретической экономики благосостояния и понятие регионального инфраструктурного цикла. Разработка программ начинается обычно с анализа *населения* региона. То есть региональное развитие трактуется, прежде всего, как жизненный процесс тысяч и тысяч простых семей, а сам регион — как пространство, где люди рождаются, учатся, работают, создают семьи. От населения идут к прогнозу занятости, доходов и потребления. В структуре региональных программ гораздо большее, чем у нас, место занимают вопросы инфраструктуры, землепользования, экологии.

3. Анализ эффективности региональных программ. Сейчас при чтении программ складывается впечатление, что речь идет о чисто затратных мероприятиях — без всякой отдачи. Это глубоко неверно. Любая региональная программа — это и серьезный источник экономического эффекта. Просто он реализуется, по большей части, в виде "внешних эффектов" (например, экономии затрат коммерческого сектора в результате развития региональной инфраструктуры).

Как известно, эффективность любой инвестиционной программы определяется, при прочих равных условиях, вызываемым ею увеличением стоимости капитальных активов¹. Но это значит, что в самом общем виде эффект региональной программы может быть измерен как разность между оценочной стоимостью объектов всех

¹ Мы не хотели бы здесь отвлекаться на дискуссию о соотношении накопления с текущим потреблением будем считать, что в рамках *долгосрочных* программ этот вопрос всегда поддается решению, и что сегодня, в условиях инвестиционного кризиса, актуальна именно задача накопления

форм собственности *после* ее реализации и на момент начала ее действия в части, вызванной мероприятиями данной программы. Это предполагает разработку в составе любой региональной программы прогноза роста суммарной стоимости общественных и частных активов, т.е. не только недвижимости, но и рабочей силы.

Соответствующие приращения стоимости капитальных активов целесообразно рассматривать отдельно по: а) экономической базе; б) жилищному фонду; в) инженерно-транспортной, социально-культурной и эколого-рекреационной инфраструктуре. При этом должны, в принципе, учитываться все варианты, т.е. надо считать, как изменится стоимость капитальных активов при разных объемах инвестиций, включая полный отказ от реализации данной программы. Это ведь тоже один из возможных вариантов, и считать его "привилегированным", позволяющим избежать ответственности, нет никаких оснований.

Наибольшую трудность представляет оценка ожидаемого приращения капитальных фондов экономической базы. Во-первых, с точки зрения текущего момента она равна нулю, потому что для увеличения объемов производства не требуется сейчас, строго говоря, *вообще никаких капитальных вложений* — достаточно развязать кризис неплатежей и начать использовать уже существующие мощности. Во-вторых, новые фонды не с чем сравнивать — нет оценки уже имеющегося капитала. Она, собственно, никогда и не требовалась: а) из-за крайне низкой ставки налога на имущество и б) из-за того, что в ходе приватизации была использована явно заниженная оценка основных фондов предприятий по их остаточной стоимости без учета инфляции.

В этих условиях можно принять в качестве минимального значения роста оценочной стоимости экономической базы сумму прямых капитальных вложений на поддержание действующих и создание новых рабочих мест. Гарантией соответствия этих инвестиций требованиям рынка является осуществление их на основе тесного взаимодействия государственного сектора с частным с использованием для технико-экономического обоснования соответствующих стандартных методик анализа коммерческой эффективности.

Второй элемент интегрального экономического эффекта от реализации Программы — рост рыночной стоимости жилищного фонда. Проще всего оценить эффект капитального ремонта: для этого достаточно сравнить его стоимость со стоимостью строительства такого же количества нового жилья (с поправкой на разницу цен первичного и вторичного рынка). Общее же приращение стоимости жилищного фонда в результате осуществления программы

можно оценить, умножая объемы ввода на рыночные цены жилья с учетом качества и местоположения.

Следующий шаг — измерение внешнего (т.е. реализуемого за пределами самих данных отраслей) эффекта вложений в коммунальное хозяйство и дорожно-транспортную инфраструктуру. Он складывается из двух элементов: а) экономии соответствующих статей затрат у потребителей; б) роста цены недвижимости за счет улучшения доступности и благоустройства. Детальный подсчет этих элементов совокупного эффекта может быть произведен в процессе составления генеральных планов городов и транспортных схем.

Экономический эффект собственно архитектурного развития может быть учтен в прогнозе роста оценочной стоимости новых и реставрируемых комплексов.

Для расчета экономической эффективности вложений в экологию и рекреацию используют обычно прогноз потока отдыхающих и оценку стоимости человеко-дня в сфере туризма.

Заключительным этапом оценки эффективности должно стать распространение этого анализа на социальные и экологические эффекты. Для этого на Западе разработаны и давно применяются специальные процедуры *экономической оценки социальных и экологических эффектов* (cost-benefit analysis) и соизмерения их между собой и с потребными затратами (cost-effectiveness analysis).

Другой принципиальный вопрос, по которому требуется внести ясность, — это роль государственных капитальных вложений. Сейчас их принято считать неэффективными даже там, где отсутствует возможность замены государственных инвестиций частными. Результат — недопустимая потеря времени при реализации многих важных проектов. Ошибочно и другое популярное представление о том, что ведущими всегда являются частные инвестиции, т.е. оно справедливо (в основном) для производства, но отнюдь не для инфраструктуры. А ведь именно инфраструктура задает импульс региональному развитию. Действительная проблема не в том, что госинвестиции неэффективны, а в том, что их неоткуда взять¹ налогов едва хватает на текущие бюджетные расходы, а доходов от собственности государство лишилось в результате непродуманной приватизации.

И, наконец, чтобы программы реально заработали, необходимо:

бюджет каждой программы документально подтвердить источниками ее финансирования;

указать конкретных должностных лиц, ответственных за реализацию каждого раздела.